

KONTRAKT-MANAGEMENT

Leistung soll sich lohnen

■ Maria Laura Bono

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung verlangt eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den Anbietern sozialer Dienstleistungen: Verhandelt wird zunehmend über Produkte anstatt über einzelne Leistungen, Kontrakte lösen Pauschal-förderungen ab und für den Erfolg von Leistungserbringern sind die erreichten Wirkungen immer wichtiger. Das Beispiel der Stadt Mainz zeigt Möglichkeiten und Grenzen dieser Entwicklungen.

Wie sich der Erneuerungsprozess der Verwaltung auf den sozialen Dienstleistungssektor Deutschlands auswirkt, wurde vor einigen Jahren durch die Hans-Böckler-Stiftung untersucht. Dahme, Kühnlein und Wohlfahrt (2005) wiesen auf tief greifende Veränderungen von Non-Profit-Organisationen hin. Teilweise mussten völlig neue Organisationsstrukturen geschaffen werden, um mit dem verstärkt zielorientierten Denken zurecht zu kommen. Die Verbreitung des Begriffs »Produkt« verkörpert diese Entwicklung. War es bis Ende der 1990er-Jahre ein Spezifikum erwerbswirtschaftlicher Unternehmen über Produkte zu sprechen, ist der Begriff heutzutage auch in der Sozialwirtschaft verbreitet. Im sozialen Bereich ist unter Produkt die kleinste Sach-, Geld- oder Dienstleistungseinheit zu verstehen, die Dritten außerhalb der Organisation einen Nutzen stiftet.

Das Denken in Produkten fördert die ergebnisorientierte Ausrichtung der Non-Profit-Organisationen:

- Erstens: Das Vorliegen eines externen Auftrages erleichtert es, sich beim Handeln an Wirkungen zu orientieren.

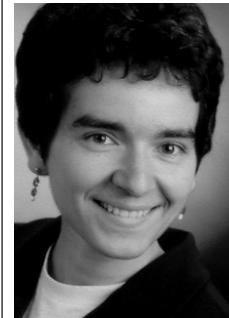
- Zweitens: Die Beanspruchung des Produktes durch Dritte verstärkt die Kundenorientierung.
- Drittens: Das Vorliegen produktbezogener Kosten fördert betriebswirtschaftliches Bewusstsein.
- Viertens: Die Zuordnung von Produkten an Verantwortliche fördert zielorientierte Strukturen und Prozesse innerhalb der Organisation.

Sowohl für die Non-Profit-Organisation selbst wie auch für die öffentliche Hand ermöglichen es Produkte, neue Steuerungsebenen zu definieren. Immer seltener werden pauschale Zuwendungen vereinbart, die unabhängig von einer präzise umschriebenen Gegenleistungen gewährt werden sollen. Viel häufiger regeln Leistungsvereinbarungen – auch Kontrakte genannt – die Finanzierung der sozialen Dienste (vgl. Abb. 1 Seite 7).

Im Wesentlichen bestehen Leistungsvereinbarungen aus folgenden Bausteinen:

- Benennung aller Produkte mit Angabe von Mengen und Standards, die von der Non-Profit-Organisation innerhalb der Abrechnungsperiode zu erstellen sind
- Festlegung der zu erreichenden Ziele und der entsprechenden Kennzahlen zur Erfassung der Ergebnisse
- Bestimmung von Häufigkeit und Art des Berichtswesens
- Art und Höhe der finanziellen Abgeltung

Häufig ergänzen Grundsatzvereinbarungen die Einzelkontrakte, indem sie den längerfristigen, rechtlichen Rahmen dafür bilden. In Grundsatzvereinbarungen wird insbesondere auf die maßgeblichen Gesetze hingewiesen, die Vertragsparteien genannt, die Geltungsdauer der Vereinbarung festgelegt sowie administratorische Details geklärt. Während sich Kontrakte in der Regel auf eine kurze Zeit



Maria Laura Bono, Mag. MSc.(LSE), geb. 1967 in Rom, studierte Wirtschafts-

wissenschaften in Graz und in London und war in mehreren Non-Profit-Organisationen in leitender Position tätig. Zuletzt für das Controlling des Sozialfonds im Amt der Vorarlberger Landesregierung verantwortlich, spezialisierte sich Bono auf die Wirkungserfassung im sozialen Bereich. Die Autorin mehrerer Fachpublikationen ist Mutter von drei Kindern und lebt im österreichischen Graz.

E-Mail

maria.laura.bono@aon.at

beschränken, schaffen Grundsatzvereinbarungen die Basis für eine Zusammenarbeit auf längerer Sicht.

Kontrakte fördern Ergebnisorientierung – das Fallbeispiel der Stadt Mainz

Die Verbreitung von Kontrakten entspricht der Absicht der öffentlichen Hand, Ergebnisse sicherstellen zu wollen und nicht lediglich die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen zu finanzieren. Neben der Festlegung der Leistungseinheiten in quantitativer und qualitativer Hinsicht steht zunehmend die erwünschte Wirkung im Mittelpunkt von Verhandlungen zwischen Non-Profit-Organisationen und Finanziers.

In der Stadt Mainz sind Kommune und Beratungseinrichtungen besonders weit gegangen, um Wirkungsorientierung in die Finanzierungspraxis umzusetzen. Der Wettbewerb, der dadurch entstanden ist, wird erwartungsgemäß vor allem von der Stadtverwaltung gut geheißenen. Aber auch die Beratungseinrichtungen profitie-

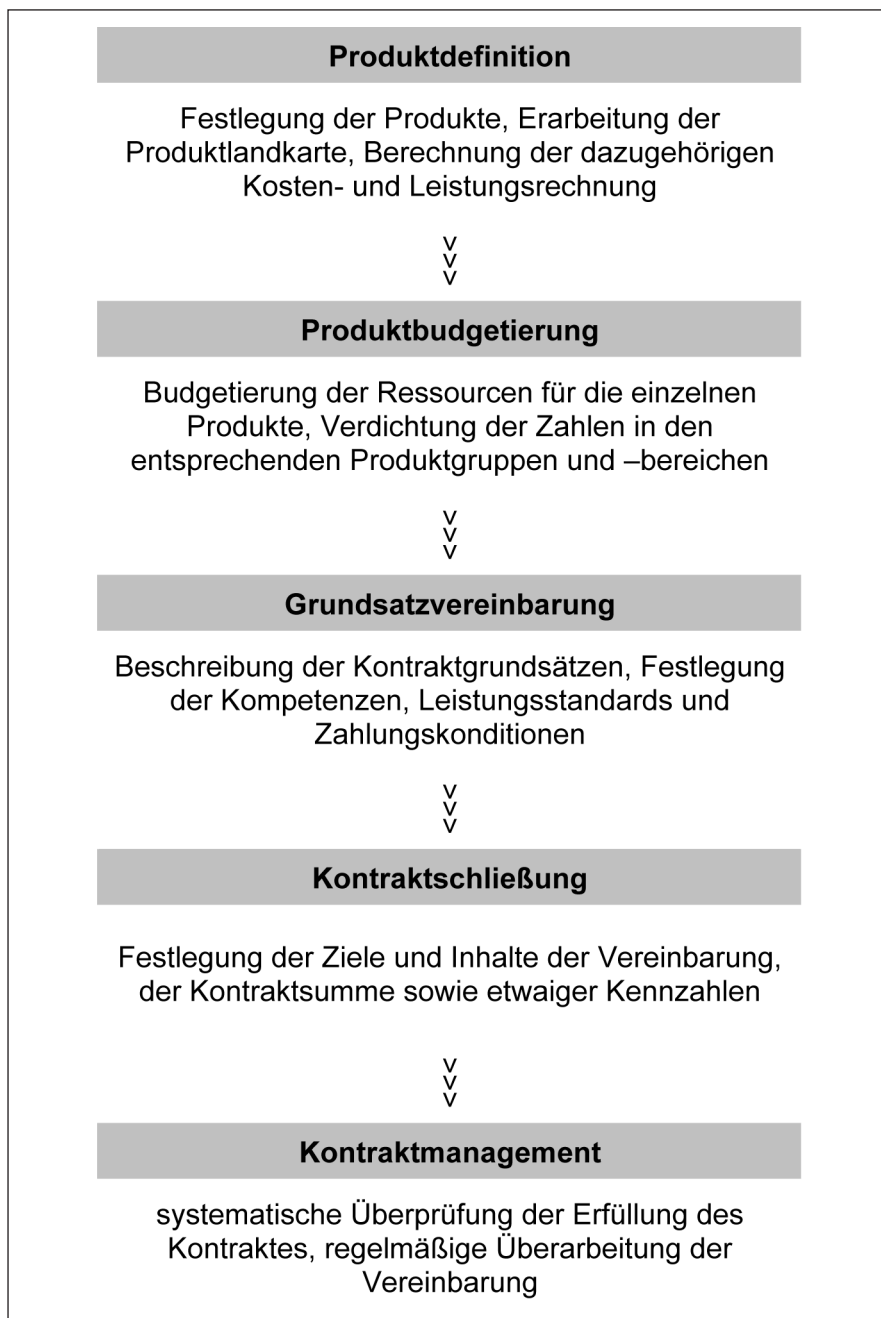


Abb. 1: Vom Produkt zum Kontrakt (Quelle: Bono 2006, S. 124)

ren von den neuen Leistungsvereinbarungen: Transparenz und Vergleichbarkeit garantieren faire Spielregeln für alle und ermöglichen es, langfristige Strategien zu entwickeln. Jahresübergreifende Budgets bilden Anreize für einen nachhaltigen Einsatz der Ressourcen, da die Non-Profit-Organisationen auf die in einer Planungsperiode ersparten Mittel in späteren Zeiträumen zurückgreifen kann.

In Hinblick auf die Wirkungsorientierung liegt der innovative Charakter der Leistungsvereinbarungen zwischen der Stadt Mainz und den Bera-

tungseinrichtungen in deren differenziertem Finanzierungssystem: Dieses sieht vor, dass 80 Prozent der finanziellen Ressourcen der Deckung der angefallenen Kosten dienen. Dagegen sollen die übrigen 20 Prozent der für Beratungsarbeit zur Verfügung stehenden Mittel auf der Basis des Erfüllungsgrades der Ziele verteilt werden, die mit den Trägern für die Leistungsperiode vereinbart worden sind. Diese Vorgangsweise in der Vergabe der öffentlichen Gelder fördert die Effektivität auf vielfältige Weise:

- Erstens, wird neben Quantität auch Qualität abgegolten.

- Zweitens, bestehen faire Rahmenbedingungen für alle Anbieter sozialer Dienstleistungen – auch für jene der Stadt selbst.
- Und drittens, ermöglicht es ein fixes Gesamtbudget der Kommune, die geplanten Ausgaben auch einzuhalten.

Zur Aufteilung des kostenabhängigen Budgetteils wurden Kostenarten identifiziert, die für die Fixkosten insgesamt besonders aussagekräftig sind – wie etwa die Personalkosten oder die Overheads. Dem folgte die Festlegung von Ausprägungen und der damit verbundenen Finanzierungspunkte. Die Summe der Punkte wird mit der Größe der Beratungsstelle, gemessen an den geleiteten Beratungseinheiten, gewichtet, wodurch sich der Anteil jeder Einrichtung am Gesamtbudget definiert.

Im Gegensatz dazu erfolgt die Vergabe des wirkungsorientierten Budgetteils anhand ausgesuchter Wirkungskennzahlen. Diese Kennzahlen sind von den fachspezifischen Zielen eines jedes Beratungsbereichs abhängig: So gelten etwa für die Wohnungslosenberatung andere Ziele als für die Familienberatung und entsprechend unterschiedlich sind die zu erreichenden Ergebnisse.

Damit verbunden ist auch die Frage, mit wie vielen Finanzierungspunkten jedes Ergebnis zu benoten ist. Eine Antwort darauf kann nur im Rahmen eines intensiven Fachgesprächs gefunden werden, wie die Erfahrungen der Stadt Mainz zeigen. Am Beispiel der Wirkungskennzahlen in der Wohnungslosenarbeit ist erkennbar, dass sich die ausgesuchten Größen lediglich auf einige ausgesuchte Aspekte beziehen, die jedoch alle leicht zu erfassen und für die Steuerung bedeutsam sind (vgl. Abb. 2 Seite 9).

Gelingt es beispielsweise, 55 Prozent der beratenen Wohnungslosen eine eigene Wohnung zu bekommen oder trotz drohendem Verlust zu behalten, dann wird die Einrichtung mit 1,5 Punkten bewertet. Ähnlich ist die Vorgangsweise in Hinblick auf die anderen Teilziele. Die Summe der Punkte bestimmt den prozentuellen Anteil am wirkungsorientierten Budget, das von der Kommune für Beratungsleistungen vorgesehen worden ist. Sollte die Einrichtung eine Mindestpunktzahl, also ein Mindest-

Die Bewirtschaftung der Problembewältigung einzelner Menschen und Gruppen: was man heute unter Sozialwirtschaft versteht

Fachlexikon der sozialen Arbeit



Die neue Auflage des Fachlexikons der sozialen Arbeit ist erschienen. Änderungen in der Gesetzgebung (v. a. im Kinder- und Jugendhilferecht und durch SGB II und XII) sowie in Prozessen der Verwaltungs- und Organisationsreform erforderten die Aufnahme zahlreicher neuer Stichwörter. Die Erläuterungen spiegeln die aktuelle Diskussion um eine Reform des Sozialstaats und der sozialen Sicherungssysteme wider. Die Debatte um die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements und der sozialen Berufe sowie die Perspektiven des europäischen Einigungsprozesses wurden ebenfalls berücksichtigt. 674 Expertinnen und Experten haben an dieser Neuauflage mitgewirkt. Ein Verweissystem sorgt für schnelle Orientierung und ermöglicht eine gründliche Recherche in dem jetzt über 1.600 Stichwörter umfassenden Fachlexikon. In seinem Beitrag zum Stichwort »Sozialwirtschaft« fasst Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt, Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Soziale Arbeit und Mitglied im Beirat von SOZIALwirtschaft und SOZIALwirtschaft aktuell, den gegenwärtigen Stand der Diskussion zusammen:

»Sozialwirtschaft bezeichnet als Bereich des Wirtschaftens (institutionell) die Organisationen, Dienste, Einrichtungen und anderen Unternehmungen, die zu sozialen Zwecken betrieben werden und das Ziel haben, das Wohlergehen von Menschen einzeln und gemeinsam zu fördern oder zu ermöglichen. Zugleich ist (funktional) die Art und Weise der Betätigung in diesem Bereich gemeint: nicht gewinn-, sondern bedarfsorientiert, gemeinschaftlich und demokratisch betrieben und, soweit gemeinnützig veranstaltet, auch öffentlich zu verantworten. Bewirtschaftet wird die Problembewältigung von einzelnen Menschen und Gruppen. Ihre eigene »Sorgearbeit« verbindet sich mit der institutionalisierten Versorgung. Das sozialwirtschaftliche Geschehen umfasst die ökonomischen Prozesse, in denen Unternehmen, Dienste und Einrichtungen mit einzelnen Menschen und Gruppen in Verfolgung des Sachziels interagieren, unmittelbar einen sozialen Bedarf zu decken. In Deutschland zählen zur Sozialwirtschaft in erster Linie die Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege, die organisierte Selbsthilfe, die soziale Versorgung in öffentlicher Trägerschaft, zunehmend aber auch privatgewerbliche Dienstleister. Auf europäischer Ebene rechnet man zur Sozialwirtschaft die »vier Familien«: (soziale) Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, gemeinnützige Vereinigungen und Unternehmen, die nicht primär auf einen finanziellen Gewinn aus sind (Sozialunternehmen).

Historisch hat die Idee der Sozialwirtschaft (Economie sociale, social economy) insbesondere in Frankreich eine längere Tradition, die auf die frühsozialistischen Projekte und Genossenschaftsgründungen im 19. Jahrhundert zurückgeht. Das Konzept wurde nach 1970 im Sinne einer solidarischen, assoziativen Wirtschaftens neu belebt. Die Sozialwirtschaft steht seit 1986 auf der Tagesordnung der Europäischen Union und wird in ihren Gremien und auf Kongressen insbesondere als Beschäftigungsreservoir und als Experimentierfeld sozialer Eingliederung und lokaler, nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung erörtert. Je nachdem, wie weit der Kreis humandienstlicher Aufgabenstellung und Betätigung gezogen wird, sind auch die Belange der Gesundheitswirtschaft, gesetzlicher Versicherungen und von Teilen des Bildungswesens im Rahmen der Sozialwirtschaft zu diskutieren.

Sozialwirtschaft als organisierte ökonomische Aktivität verbindet die Humandienste und die professionelle soziale Arbeit mit freiwilligem Einsatz und Selbsthilfe in Formen der individuellen, familiären und gemeinschaftlichen Eigenwirtschaft. Die formell und informell erbrachten Leistungen und deren Angemessenheit und Bewertung (im Sinne sozialer Wertschöpfung) darzustellen, ist Aufgabe einer Sozialwirtschaftslehre. Sie erörtert auch die Funktionen des Sozialmanagements in der Sozialwirtschaft und liefert den theoretischen Rahmen für die Ausbildung von Sozialwirten und Sozialmanagern (vorwiegend an Fachhochschulen).«

Die 6. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage des Fachlexikons der sozialen Arbeit umfasst 1.204 Seiten und kostet 44,- Euro (Bestellungen per E-Mail: sabine.horn@nomos.de). Mitglieder des Deutschen Vereins erhalten es zum Vorzugspreis von 34,- Euro (E-Mail thomas.ulber@cvk.de).

maß an Wirksamkeit nicht erreichen, dann werden ihr Mittel abgezogen, welche somit der Stadt zur Finanzierung von Angebotsalternativen zur Verfügung stehen. Die Festlegung einer Untergrenze für die Ergebnisqualität der Beratungsarbeit ermöglicht es, den durch die Leistungsvereinbarungen entstandenen Verteilungswettbewerb zwischen den Trägern auf Qualitätserhaltung und Qualitätsausbau zu lenken. Wenn auch das Gesamtbudget vorgegeben ist, lohnt es sich für jede Einrichtung, die vorgegebenen Ziele zu erreichen.

Perspektiven

Leistungsvereinbarungen setzen neue Impulse in den Beziehungen zwischen den Anbietern sozialer Dienste und der öffentlichen Hand: Nicht nur Input-Faktoren sondern insbesondere auch die erwünschten Outputs sind Gegenstand von Verhandlungen. Damit wird dem Anbieter sozialer Dienstleistungen mehr Verantwortung in Hinblick auf die Erfüllung der erwünschten Ziele gegeben, während sich der Finanzier auf

die strategische Steuerung der Mittel beschränkt.

Die Klippe solcher Vereinbarungen bleibt die Erarbeitung von Kriterien, um die Ergebnisse der Leistungsanbieter einzustufen. Die Frage des Erfolges im sozialen Bereich lässt sich nicht anhand einer eindimensionalen Perspektive beantworten. Zu vielschichtig sind die Aspekte, die für eine positive Bewertung eines Angebots eine Rolle spielen. Dazu zählen neben der Einhaltung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und der

TEILZIEL		ZIELERFÜLLUNGSGRAD UND BEWERTUNG			
Beschaffung bzw. Erhalt einer eigenen Wohnung	unter 9,9% der Fälle	10% - 49,9% der Fälle	50% - 80% der Fälle	über 80% der Fälle	
	-1	1	1,5	2	
Finanzielle Absicherung	unter 9,9% der Fälle	10% - 49,9% der Fälle	50% - 80% der Fälle	über 80% der Fälle	
	-1	1	1,5	2	
Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit (1. oder 2. Arbeitsmarkt)	unter 9,9% der Fälle	10% - 49,9% der Fälle	50% - 80% der Fälle	über 80% der Fälle	
	-1	1	1,5	2	
Erreichte Teilziele 1 bis 3 sind nach 6 Monaten nach Abschluss der Intervention noch erfüllt	unter 9,9% der Fälle	10% - 49,9% der Fälle	50% - 80% der Fälle	über 80% der Fälle	
	-1,5	1	2	3	

Abb. 2: Wohnungslosenberatung der Stadt Mainz: Wirkungskennzahlen und Finanzierungspunkte (Quelle: Bono 2006, S. 124)

Literatur-Tipp



Jenseits vom Modewort bringt »Controlling« Inhalte zum Ausdruck, die auch Non-Profit-Organisationen in der Erreichung ihrer humanitären Ziele unterstützen. Die Autorin verbindet in ihrem Handbuch Hintergrundwissen mit praxisnahen Tipps für Anbieter sozialer Dienstleistungen, welche die neuen Entwicklungen mitgestalten wollen. Die Publikation umfasst folgende Themen: Eine Einführung in die Besonderheiten des Controllings von Non-Profit-Organisationen, die Analyse sozialer Dienstleistungen sowie des damit verbundenen Marktes, die Entwicklung von Strategien und die Definition von Produkten und

schließlich die Abschätzung der erreichten Wirkungen anhand von Kennzahlen für ausgesuchte Dimensionen des sozialen Bereichs.

Maria Laura Bono: NPO-Controlling. Professionelle Steuerung sozialer Dienstleistungen. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 2006. 223 Seiten. Euro 39,95. ISBN 3-7910-2541-4.

Verwirklichung der Sachziele insbesondere auch die Dimension der Leistungsempfänger sowie jene der Mitarbeiter.

Die Wirkungsanalyse setzt somit einen längeren Diskussionsprozess voraus, bei dem die Sicht unterschiedlicher Interessengruppen zu vertreten ist. Erst durch diesen Abstimmungsprozess können leistungsfördernde Kriterien formuliert werden und als Bestandteile von Kontrakten einer wirkungsorientierten Steuerung dienen. ◆